

analecta polit. | Vol. 4 | No. 5 | PP. 371-387
| julio-diciembre | 2013 | ISSN: 2027-7458 | Medellín- Colombia

Los complejos de seguridad regional en América Latina: Colombia y la securitización de la ayuda oficial para el desarrollo

The Regional Security Complexes
in Latin America: Colombia
and the securitization of Official
Help for Development

DAVID EDUARDO YEPES

Especialista en Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina y candidato a Magíster en Cooperación Internacional de la misma Universidad. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Actualmente, profesor invitado de la Especialización en Negocios Internacionales de la Universidad Pontificia Bolivariana. Correo electrónico: dayepesr@gmail.com

Recibido:
23 de abril de 2013
Aprobado:
27 de mayo de 2013



Resumen

El artículo tiene como finalidad explicar y analizar el concepto de “*Regional security complex*” o Complejos de Seguridad Regional, (CSR) en el contexto del sistema internacional contemporáneo, hace énfasis particular en el escenario de América Latina de acuerdo con las perspectivas de securitización de la cooperación internacional en Colombia y la construcción de un liderazgo regional para constituir tal objetivo frente a las amenazas que se vislumbran en el entorno de los Estados latinoamericanos.

Palabras clave:

Política, securitización, seguridad regional, cooperación internacional para el desarrollo.

Abstract

The paper aims to explain and analyze the concept of *Regional Security Complex* in the Contemporary International System. It studies in depth the Latin American context from the perspective of the securitization of International Cooperation in Colombia and the development of a regional leadership in this topic. This leadership is developed with the aim of facing the upcoming menaces and challenges in the context of Latin American countries.

Key words:

Politics, securitization, regional security, international cooperation for development.

Introducción

El contexto de inicios del siglo XXI, tanto en el ámbito del escenario político internacional como del análisis teórico de este mismo contexto, permite hacer un análisis de continuidades y rupturas en términos de las decisiones en materia de las relaciones internacionales. Es por esto que, considerando la perspectiva de la interdependencia y del realismo en las relaciones internacionales, se ha generado una discusión en torno al concepto de “*Regional Security Complex*” o complejos de seguridad regional, aplicado a escenarios globales, donde se cree pueden funcionar. En el caso particular de América Latina, lo que plantean autores como Ole Wæver o Barry Buzan, es si en esta zona del mundo se logrará diseñar e implementar un modelo o estructura de seguridad desde la égida de una potencia regional.

América Latina está dentro de un proceso de cambio político de vertientes, que algunos lo denominan socialismo del siglo XXI, otros lo llama revolución bolivariana, y por otro lado, otros actores que intentan reivindicar o posicionar su posición ideológica cercana al centro y a la derecha. Es un momento histórico donde se reevalúan posiciones estratégicas de los Estados, algunos promueven alianzas continentales y otros, a su vez, plantean alineaciones regionales estratégicas para defenderse de las potenciales amenazas a su integridad como Estado.

¿Qué propone Latinoamérica frente a los problemas que la amenazan, como el narcotráfico, el crimen organizado, la trata de personas, el terrorismo internacional y la inestabilidad política? ¿Realmente son algunos de estos asuntos problemas para la estabilidad de la región? ¿Qué países le dan relevancia a la discusión en torno al narcotráfico, al terrorismo y a la delincuencia organizada? ¿Será que a estos temas que se encuentran dentro de la agenda internacional debe restársele importancia global para que pueda tratárseles como temas de la agenda regional y local? ¿Estados Unidos es el único responsable de las amenazas que aparecen en la zona de América Latina, y en consecuencia, se le debe aislar de su participación en la solución de dichos fenómenos? ¿Los Estados latinoamericanos pueden presentar una propuesta de esquema de seguridad regional, dentro de una estructura de sistema multipolar, a fin de maximizar sus capacidades estratégicas y reducir en un mismo grado las capacidades de otros Estados?

Será parte del análisis en este artículo, cómo se pueden comportar los organismos regionales y los Estados en América Latina, frente a estos problemas del orden y la seguridad, y en especial, cómo se constituyen los complejos de seguridad regional, como instrumentos efectivos para la estabilidad regional. Además,

se esboza el papel de Brasil como un potencial líder regional que pueda construir un consenso alrededor de sus políticas de seguridad y de lucha contra el crimen organizado, y logre convencer a los países de la región de la importancia de sus políticas, que podrían producir un beneficio regional equilibrado.

Interdependencia en el sistema internacional contemporáneo en América Latina

La interdependencia en las relaciones internacionales es una realidad de la que ninguna nación podrá prescindir. Los Estados que hoy pretenden vivir aislados de lo que pasa en el mundo, logran, algunos tardíamente, darse cuenta, de que necesitan de la cooperación internacional para preservar sus elementos fundamentales como Estados.

Los complejos de seguridad regional, estudiados por Barry Buzan y Ole Weaver, analizados en su texto *Regions and Powers. The structure of international security*, ofrecen una aproximación a las relaciones que tienen los Estados en materia de seguridad, especialmente, cuando coinciden en una región o área determinada. Para los autores de la teoría de los complejos de seguridad regional (Regional Security Complexes Theory –RSCT–) deben ser analizados en función de cuatro niveles de interrelación:

- 1-En los Estados de la región, de manera particular, sus vulnerabilidades generadas en el ámbito doméstico (es la fortaleza o debilidad estatal, debida a la estabilidad del orden doméstico y a la correspondencia entre el Estado y la nación (Buzan, 1991). La vulnerabilidad específica de un Estado define la clase de temores que enfrenta por la seguridad (Waever, 1989) –y a veces plantea a otro Estado o grupo de Estados una amenaza estructural, aun si ellos no tienen intenciones hostiles;
- 2- Las relaciones Estado-Estado (las cuales dan forma a la región como tal);
- 3- La interacción de la región con regiones vecinas (ésta se supone que es relativamente limitada, dado que el complejo se define por la interacción interna, que es más importante. Pero si los cambios sustanciales en los patrones de interdependencia en la seguridad que definen los complejos, están en marcha, este nivel pue-

de volverse relevante, y las situaciones de asimetrías evidentes forman un complejo sin poderes globales que se relaciona con un poder global, lo que permite tener fuertes vínculos interregionales en una sola dirección);

4- El papel de los poderes globales en la región (la interacción entre las estructuras globales y regionales de seguridad) (Buzan y Wæver 2003, p. 51).

Estos cuatro patrones se interrelacionan y forman complejos de seguridad regional. En efecto, esto no es del todo posible si no se habla de una ruptura de la estructura de seguridad creada en la región a partir del fin de la Guerra fría. En estas circunstancias, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el sistema internacional estuvo de manera clara definido en términos de la seguridad internacional, y de la seguridad de cada Estado, por medio de los lineamientos estratégicos definidos por Estados Unidos. En efecto, la respuesta internacional necesitaba de un control por parte de una potencia internacional que pudiese controlar y dirigir con capacidad, grandes extensiones de territorio, tanto desde el espacio aéreo, como desde el terrestre y el marítimo.

Para entender los CSR es necesario examinar las grandes problemáticas domésticas de cada uno de los Estados que componen la región, las diferencias en cuanto a capacidad económica y militar entre los Estados pertenecientes, los desequilibrios y conflictos históricos entre ellos. También es pertinente comprender su participación como región en el contexto internacional y el grado de dependencia frente a una potencia regional o global, ya que de esto depende, en gran medida, las políticas y la forma de abordar las problemáticas de seguridad regional y, por supuesto, las problemáticas que son o no sujeto de securitización. Así, en algunos casos la presencia de una potencia externa es tan fuerte que termina por determinar las problemáticas de seguridad y la forma de afrontarlas. Para Arlen Tickner y Mason (2003, p. 362). Una región se caracteriza por la proximidad geográfica de los países miembros, la conciencia de que estos forman parte de una colectividad, el reconocimiento de actores externos sobre su existencia, la afinidad política económica y cultural y la existencia de altos niveles de interacción.

Por citar sólo un ejemplo de cómo se establecen los criterios de seguridad regional, cabe recordar, la conferencia especial sobre seguridad hemisférica en 2003 en México. En ésta, los gobiernos de todo el continente americano manifestaron sus intereses en materia de seguridad hemisférica. Mientras los gobiernos de Brasil y Argentina manifestaron su preocupación por la superación de la pobreza, como principal problemática de seguridad en América Latina; Colombia y Estados Unidos mantuvieron su posición de que los principales problemas de la región son

los grupos armados ilegales, el narcotráfico y el terrorismo, y países como Chile y Canadá manifestaban su preocupación por la seguridad humana, entendida con el lineamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Al finalizar dicha conferencia, todas las preocupaciones quedaron recogidas en la declaración y llegaron a una suerte de consenso.

Puede evidenciarse, no sólo en los diferentes intereses y estrategias en materia de seguridad, sino, también, en los discursos provenientes de cada gobierno, que se logran interpretar cuestiones de carácter histórico interno; de intereses de los países dominantes que logran poner en la agenda regional problemáticas internas como temas comunes, y una lucha por lograr representatividad en el contexto regional y global de los que hoy se conoce países emergentes o nuevos polos de desarrollo. Empero, ninguno de estos problemas se resuelve de forma separada debido a la estrecha conexión entre los Estados y, por ello, se plantea un Complejo de Seguridad Regional, es decir, “un grupo de Estados cuyas preocupaciones de seguridad se encuentran tan estrechamente relacionadas que sus seguridades nacionales no pueden ser razonablemente concebidas aparte las unas de las otras” (Buzan 2003, p. 44).

¿Cómo se representan los CSR en el continente americano?

Estados Unidos, como gran hegemón económico y militar, tiene la capacidad de incidir en la agenda política global, en cualquiera que sea el escenario. Por ello, Norteamérica representa por sí solo un Complejo de Seguridad Regional, con gran capacidad de incidencia en América Latina, en la penetración de la agenda de seguridad regional y de cada Estado de forma individual.

Así, con su idea de seguridad nacional y como superpotencia global ha conseguido demostrar que, después de los atentados de septiembre de 2001, ningún Estado está libre de amenazas a su seguridad y, por tal razón, debe ser una responsabilidad de primer orden, velar por la seguridad propia y de todos los Estados. De esta manera logra poner en la agenda internacional al terrorismo como principal amenaza para la seguridad global, promueve programas de cooperación internacional para la lucha contra el terrorismo y el narco-terrorismo, y a través de algunos mecanismos, como beneficios económicos, preferencias arancelarias, condonación de deuda y acceso a nuevos créditos en la banca internacional, logra

penetrar en las decisiones en materia de seguridad regional, mediante condicionalidades para dichos beneficios.

Dentro del escenario del Plan Colombia, los principales beneficiarios de esta condicionalidad, resultan ser las compañías estadounidenses. De acuerdo con el investigador Germán Castro Caicedo (Ahumada, 2007, p. 105) los primeros recursos del Plan Colombia se destinaron de la siguiente manera: el primer giro fue de US 30 millones, en favor de Northrop de Los Ángeles, para comprar un avión RC-7 multifunción de reconocimiento aéreo ARL-M; a la Lockheed Martin de Palmdale, le fueron entregados US 68 millones para mejorar la tarea de aviación, actualizar cuatro radares que fueron adquiridos con dinero del presupuesto nacional y entregados a los Estados Unidos para que los manejaran militares de ese país; la Ayres Corporation de Albania recibió US 54.5 millones para modernizar aviones de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC); las compañías Bell Helicopter Textron y United Technologies, firmaron contratos para enviar nuevos helicópteros Blackhawks y Super Huey II, la primera recibió US 75,6 millones y la segunda US 234 millones. También, la compañía DynCorp de Virginia tiene desde 2000 un contrato por US 635 millones para adelantar buena parte de la fumigación aérea, espionaje para la CIA y eventuales intervenciones militares en territorio colombiano.

De este modo, Estados Unidos, a lo largo del siglo XX, ha diseñado una serie de estrategias de intervención, a las que Juan Gabriel Tokatlán (1997) ha denominado intervención por imposición, intervención por consentimiento o intervención por invitación. La primera, dentro una visión realista de la política, promueve la injerencia militar unilateral dentro de un Estado que constituya una amenaza a sus intereses, y se ejecuta sin consentimiento del país intervenido; la segunda, se realiza con el consentimiento del Estado intervenido, bien sea por graves crisis humanitarias o conflictos civiles como el caso de Haití. Y la tercera, por intervención por invitación, se realiza mediante el pedido de asistencia de un país, en la que un gobierno solicita ayuda para resolver un conflicto interno. El caso colombiano es uno de los más relevantes en este aspecto y se abordará con mayor profundidad en apartados posteriores.

Para Buzan y Wæver, América Latina también constituye un CSR, incluso dentro de la región y es posible que lleguen a subsistir varios “subcomplejos”, de acuerdo con las coyunturas y las motivaciones de cada región. En este sentido, antes de la llegada de gobiernos alternativos al poder, se hablaba de que los países del Mercosur formaban un CSR y otro los países andinos. Esto, por la caracterización de sus problemáticas, de su historia reciente en común, la primera con fuertes fenómenos de gobiernos militares, y la de los países andinos por tener una mayor

dependencia de los Estados Unidos, por su lucha común contra el narcotráfico y los grupos al margen de la ley, de la cual es epicentro Colombia.

De igual manera, hoy no es tan clara esa clasificación de CSR que en 2003 hicieron Buzan y Wæver sobre los CSR en Sudamérica, pues la llegada de gobiernos alternativos a la región creó un cambio de escenario y de perspectiva de las estrategias de seguridad, y un cambio en sus paradigmas puesto que ya no se identifican geográficamente de forma tan clara, si se tiene en cuenta que un factor determinante de todo complejo de seguridad regional son las prácticas interrelacionadas de securitización que existen entre los Estados miembros, que hacen imposible analizar o resolver sus problemas de forma separada (Wilde 1998 citado en Tickner 2008). Así, las ideas y estrategias de seguridad de países como Argentina y Brasil corresponderían más a las de Venezuela y Ecuador que con las de Chile que se identificaría más con la de Colombia y Perú, en su discurso de lucha contra el terrorismo.

Es claro que Norteamérica está dentro del Complejo de Seguridad Regional, e igualmente claro cómo se delinea hacia el norte, este y oeste, pero es menos claro dónde termina hacia el sur. Tradicionalmente, el concepto de Norteamérica no incluía a México, el cual encajaba en los terrenos culturales y lingüísticos centro y latinoamericanos. Hoy es mucho más común ver a México como parte de Norteamérica. Esto no es solo debido al NAFTA (North American Free Trade Agreement); más bien, el NAFTA refleja un cambio en patrones más grandes.

Suramérica también forma un Complejo de Seguridad Regional. Las subregiones dentro de Suramérica son muy distintas, y el análisis las mostrará crecientemente diferenciadas. Esto podría motivar que se trate al Cono Sur y al Norte Andino como CSR separados, pero las preocupaciones de seguridad para toda Suramérica aún están demasiado conectadas como para concebirlas por separado. Cadenas estatales de diadas y tríadas de interconexión que fueron el tipo tradicional de conector, han disminuido gradualmente en intensidad y prominencia. Pero el impacto transnacional cruza el límite, y la preocupación de Brasil sobre la participación militar en Colombia, así como los esquemas de integración que compiten (Cono Sur, andino, NAFTA, y los diversos acuerdos de libre comercio con Estados Unidos), juegan un papel clave en la unión de los Complejos de Seguridad Regional suramericanos (Buzan, Wæver, 2003, p. 264).

Esto demuestra, en parte, que las condiciones de securitización de un problema corresponden no sólo a una cuestión de fondo, sino, también, a la práctica discursiva que asume un gobierno en un momento determinado, de acuerdo con sus in-

tereses, sus estrategias de desarrollo, y a las alianzas internacionales que éste decida establecer. En este sentido, el caso de los países andinos, es evidencia de como los problemas estructurales, que históricamente se han constituido fuertes amenazas a la seguridad regional y nacional, se modifican discursivamente de acuerdo con los intereses políticos del gobierno de turno –se securitizan o se desecuritizan–, no sin que el anterior problema se haya resuelto o deje de ser una amenaza para la estabilidad regional. Así, en muchos casos la idea de seguridad no proviene de evaluaciones objetivas ni de constructos analíticos sobre amenazas a la seguridad, sino que son consecuencia de estructuras y procesos históricos, de la lucha por el poder y del conflicto social (Lipschutz 1995, p. 8 citado en Tickner 2008, p. 5).

De este modo, la gran polarización ideológica que vive hoy Suramérica y en especial los países andinos, la militarización de las fronteras de los países vecinos de Colombia, y los procesos de rearme que han realizado la mayoría de los países de la región, en especial Colombia, Chile, Perú y Venezuela constituyen tres elementos clave entre las relaciones de los países andinos. (Tickner, 2008), lo que a su vez modifica las alianzas y las estrategias de los países y transforma los complejos de seguridad regional. De acuerdo con David Lake (1997) estos procesos de militarización fronteriza generan costos y beneficios variados de acuerdo con las problemáticas que afronta un país X, y el riesgo de penetración de ese problema que tenga un país; lo que, sin embargo, constituye una base importante para la creación de un complejo de seguridad regional. Si bien, para el Estado colombiano el narcotráfico constituye una amenaza a su seguridad nacional, países como Ecuador y Panamá no han securitizado este problema, porque sus percepciones acerca de los costos que ha generado son distintas (Tickner, 2008).

La securitización de la ayuda internacional

De acuerdo con lo expresado hasta aquí, securitizar un problema sería elevarlo a una categoría que requiere un mayor manejo político distinto y que representa un riesgo social creciente. En este sentido, es posible hablar de securitizar el hambre (seguridad alimentaria), securitizar la lucha contra enfermedades curables o securitizar las demandas de más y mejor acceso a niveles de educación. Es decir, dar un carácter de seguridad a las demandas sociales o de un país o población determinada.

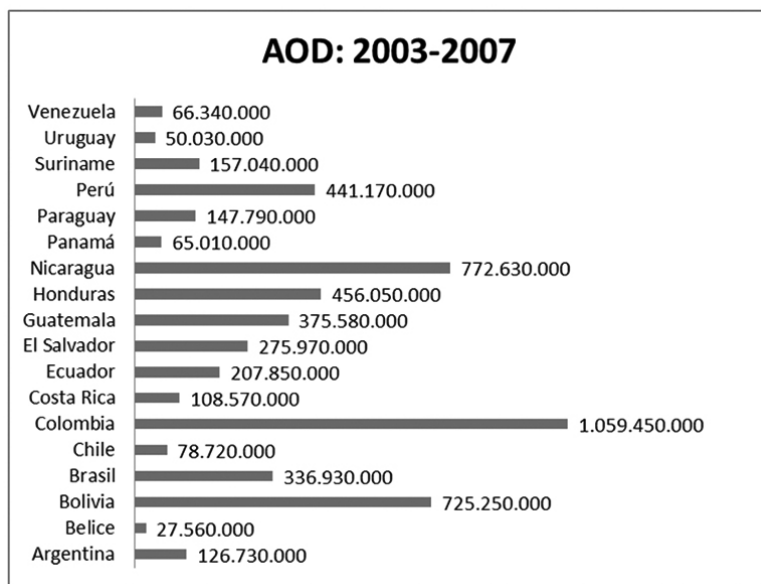
Sin embargo, hablar de securitización de la ayuda internacional pretende dar cuenta de la actual tendencia en la cooperación internacional, que busca poner las estrategias militares en primer orden, sobre las otras demandas sociales, poniendo

como prioridad la agenda en seguridad y defensa para hacer frente a las amenazas al sistema internacional y nacional, asumiendo que están directamente relacionadas. Dichas amenazas corresponden al terrorismo nacional e internacional y grupos antisistema, las cuales emergen en países inestables política y económicamente.

Si bien no es un tema nuevo, como ya se planteó cuando se habló de las estrategias de seguridad nacional, sí ha habido una fuerte tendencia y cierto consenso entre los países para dar respuesta militar a los problemas político-sociales contemporáneos y, por supuesto, a los de carácter bélico, que alteran la paz y el orden público. En este sentido, la securitización de una agenda diluye la distinción entre la defensa nacional, una misión tradicionalmente encomendada a las fuerzas armadas, y la seguridad pública a cargo de la policía, lo que también recibiría el nombre de seguridad pública (Malamud, 2006).

Los atentados del 11-S marcaron un punto de quiebre en el destino de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), y se profundizó en la dificultad para la consecución de los objetivos del milenio. Además, se estableció un nuevo paradigma en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo. Estados Unidos ha sido el principal promotor del discurso de que la seguridad es condición para el desarrollo y la superación de objetivos sociales específicos, como los ya mencionados Objetivos del Milenio. De este modo, dentro del mismo discurso oficial norteamericano, en temas de desarrollo, centra su atención en tres pilares fundamentales: libertad, democracia y libre comercio como fin para alcanzar propósitos sociales. Ejemplo de esto es que el grueso de la AOD no esté destinado a los países en las que las condiciones de pobreza extrema, atraso académico y la falta de acceso a bienes básicos de subsistencia sean más graves, sino a aquellas naciones que albergan grupos extremistas “*anti-occidentales*” con capacidad para cometer actos de terrorismo en Occidente. De acuerdo con las cifras del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Social (OCDE) en 2008 los grandes receptores de AOD fueron Irak con USD 9.870 millones, seguido de Afganistán con USD 4.865 millones. En la lista, muy por debajo de estas cifras, continúan Etiopía y Palestina.

En este sentido, Colombia ha sido el país que más AOD ha recibido en América Latina, tras declararse la lucha mundial contra las drogas y el terrorismo. Así, la AOD que recibió Colombia entre el período 2003-2007 fue de U\$1.059,450.000, la más alta de la región, en gran medida, gracias a la ayuda oficial norteamericana, destinada a las operaciones del Plan Colombia, para la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados insurgente. De acuerdo con la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos Banco Mundial
<http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ALLD.CD/countries/1W?display=default>

Así, en su discurso oficial de 2002 el ex presidente de los Estados Unidos, George Bush, refirió el carácter con que trataría en adelante la política internacional en materia de desarrollo global y mantenimiento de la paz mundial. Erigió a Estados Unidos como el paladín de la defensa de los valores democráticos y de libertad, y como el gran guardián de la seguridad mundial:

Trataremos de crear un equilibrio de poder que favorezca la libertad humana: condiciones con las cuales todas las naciones y todas las sociedades pueden escoger por sí misma las recompensas y los desafíos de la libertad y la política económica. En un mundo seguro la gente podría mejorar sus propias vidas. Defenderemos la paz combatiendo a los terroristas y tiranos. Preservaremos la paz al crear buenas relaciones entre las grandes potencias. Extenderemos la paz al fomentar sociedades libres y abiertas en cada continente (Bush, septiembre de 2002).

Sin embargo, Estados Unidos no fue el único que reorientó sus prioridades en cuanto al de su cooperación, que también caló en otros países *donantes*. Así, países como Australia y Nueva Zelanda (Anzus), establecieron nuevos planes de cooperación, encaminados a seguridad y defensa, tras los ataques en Bali en 2002

en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional, con ataques preventivos, con ayuda estadounidense, o España que redujo su ayuda a África subsahariana para apoyar a Estados Unidos en la intervención a Irak. También países históricos, promotores de la cooperación para el desarrollo, como los nórdicos, reorientaron parte de su ayuda a planes de seguridad y lucha contra el terrorismo. De este modo Dinamarca ha hecho de la seguridad y la lucha contra el terrorismo el segundo de los cinco objetivos prioritarios dentro de su programa de ayuda en el periodo 2004-2008 (Sanahuja, 2010), por lo que la necesidad de securitizar la ayuda para el desarrollo pasó a ser una suerte de consenso entre los países más ricos y poderosos, llegaron incluso a computar la cooperación en seguridad y defensa, como cooperación para el desarrollo.

Para la llamada comunidad internacional, la inseguridad o la debilidad de algunos Estados para enfrentar problemas de orden político, social o militar (los llamados Estados frágiles o fallidos), dejó de ser de orden interno, para pasar a ser un problema y una responsabilidad global, ante la cual es necesario establecer lazos de cooperación ayuda mutua.

De este modo, Estados Unidos reformula el viejo postulado de Carl Schmitt, porque establece la relación amigo-enemigo como principio orientador de la lucha contra el terrorismo en cualquiera de sus formas, ya sea ante la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional, el narcotráfico o el blanqueo de dineros ilícitos. Así, todos deben cooperar para ganar esta lucha global y cualquier Estado financiador o que albergue terroristas pasa a ser enemigo global y se convierte en objeto de intervención, lo que da lugar a extralimitaciones de los países desarrollados y a tener una excusa válida para extralimitar su capacidad política a través de la intervención. De este modo el expresidente Bush se refirió a lo que sería su estrategia en la “cruzada contra el terrorismo” como doctrina de Seguridad Nacional.

La guerra contra el terror no se ganará en la defensiva. Debemos llevar la batalla al enemigo, desbaratar sus planes, y confrontar las peores amenazas antes de que emerjan. En el mundo en el que entramos, el único camino a la seguridad es la acción. Y esta nación actuará (...) y nuestra seguridad requerirá que todos los americanos miren hacia el frente con resolución y estén listos para la acción preventiva cuando sea necesario para defender nuestra libertad y nuestras vidas (*Office of press secretary*, 2002, en Ahumada 2007).

La securitización de la ayuda internacionalizan corresponde a un desvío de recursos que antes se destinaban a la consecución de metas globales como la supera-

ción del hambre o la reducción de muertes por causa de enfermedades curables, para conseguir objetivos de supervivencia de los países desarrollados, al percibir una amenaza de orden global en los países más inestables política y económicamente.

Análisis como los del profesor José Antonio Sanahuja, brindan un mayor acercamiento a lo que ha sido la securitización de la cooperación internacional en los últimos años, en especial, tras los atentados a las Torres Gemelas y el Pentágono de Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001. Para el autor la securitización de la ayuda se convierte en un instrumento de la “guerra contra el terrorismo”, lo que dificulta la consecución de metas importantes como los objetivos de desarrollo del milenio y cierra las posibilidades a mediano plazo de mejorar los niveles de equidad en los países menos desarrollados.

Para Sanahuja, la cooperación dirigida al desarrollo está subordinada a la guerra contra el terror, lo que no produce ni un verdadero desarrollo ni una verdadera seguridad. Por esta razón la política de desarrollo debe gozar de amplios márgenes de autonomía para perseguir sus objetivos propios, que los Objetivos del Milenio han definido con claridad, y de esa forma responder a pautas de asignación geográfica y sectorial y a los métodos y enfoques característicos de la cooperación, de manera que garantice su eficacia como instrumento de desarrollo (Sanahuja 2010).

En este traslado de recursos, unos países se ven perjudicados y otros “premiados” bien sea por el riesgo que representan para los países desarrollados, como el caso de Pakistán, Irak o Afganistán, que han visto multiplicada de forma considerable su ayuda en el último decenio, debido a la supuesta amenaza que representan dentro del sistema internacional. O Colombia que, siendo un aliado histórico de Estados Unidos en la región, y con un fuerte conflicto armado que vincula narcotráfico y terrorismo, ha percibido grandes cantidades de recursos provenientes de la cooperación internacional, en especial norteamericana para su lucha contra estos flagelos. Sin embargo, cabe preguntarse ¿cuál ha sido la eficacia de esta ayuda en todos los sentidos, incluido el propósito mismo de poner fin al terrorismo?

Si bien la cooperación en seguridad y defensa no es un tema nuevo, ni en el mundo ni en América Latina, sí es evidente que en el siglo XXI ha sido más fuerte que en otras épocas del siglo pasado. Existe una suerte de consenso sobre la necesidad global de la lucha contra actores estatales, para-estatales y no estatales que pretendan alterar el orden global.

Para la Unión Europea, la transnacionalización y globalización de los problemas domésticos, terminan siendo competencia de orden internacional y la

respuesta a ellos debe ser igualmente global. Así, haciendo eco de los problemas regionales latinoamericanos (terrorismo, narcotráfico, migración ilegal, trata de personas) la Comisaría Europea de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, señalaba que:

Sólo una respuesta global puede hacer frente a este fenómeno. Ante un problema cada vez más transnacional, la respuesta tampoco puede seguir siendo meramente nacional. La Unión Europea se va a comprometer fuertemente con el apoyo a la lucha contra la inseguridad tanto a nivel regional como a nivel de cada uno de los países (2007).

Dadas las circunstancias, de esta interdependencia el tema de los complejos de seguridad regional, como un mecanismo de protección regional frente a las amenazas en la región, se convierte en un tópico de análisis de la relación de los Estados latinoamericanos y de otras regiones del mundo; su función y desempeño estarán muy ligadas a la participación de los mismos Estados en proyectos regionales que, en muchos casos, serán liderados por un Estado, en particular aquel que representa una mayor capacidad para influir en determinado espacio geográfico, con capacidad de liderazgo regional y que tenga la intención de hacer de la región un espacio seguro para quienes la integran.

De otro lado, esta creación de CSR, ha permitido que se discuta sobre la securitización de la ayuda internacional, entendida como la desviación de los recursos en desarrollo y transformación social hacia una aplicación de los mismos en los temas de la seguridad interna del país, como ocurrió en el caso colombiano.

Así, el retorno del uso de la fuerza como mecanismo de cooperación internacional y de política nacional en la lucha contra las drogas y el narcotráfico, toman un marcado impulso en Colombia, gracias a una nueva estrategia de Seguridad Nacional, que se consolida con los atentados del 11 de septiembre de 2001 y del agotamiento de una estrategia negociada al fin del conflicto colombiano. Este giro se ha justificado so pretexto de la necesidad de consolidar un Estado fuerte, entendido como aquel con capacidad para ejercer la soberanía sobre todo su territorio, y con capacidad para enfrentarse a aquellas fuerzas ilegítimas que lo desestabilizan en el ámbito interno y que le generan problemas internacionales.

Una consecuencia de esta visión ha sido la securitización de la cooperación internacional, en especial la ayuda de Estados Unidos, con el programa del Plan Colombia, y en el contexto de la Política de Seguridad Democrática, cambiando drásticamente el objetivo de cumplir las metas del milenio, que prioriza aspectos

como el desarrollo social, acceso a la educación, disminución de la pobreza extrema y la pobreza, acceso a las nuevas tecnologías, llevando las metas del Estado colombiano hacia un objetivo central: seguridad con algunos valores democráticos.

Este cambio de perspectiva implica, por tanto, una mayor alianza con Estados Unidos en materias claves, que están en la agenda internacional, pero no con asuntos internos en los cuales intervenga la ayuda o cooperar para realizar los cambios que sean efectivos para la población. Una securitización de la ayuda internacional lleva a plantearse como punto álgido de discusión, sólo la seguridad y se deja de lado temas de vital importancia en la agenda de desarrollo social y económico, por ejemplo, la superación de la pobreza y los planes de desarrollo sostenible para la inversión interna.

La cooperación, que podría ser al desarrollo, está subordinada a la guerra contra el terror, lo que no produce ni un verdadero desarrollo ni una verdadera seguridad. Por esta razón la política de desarrollo debe gozar de amplios márgenes de autonomía para perseguir sus objetivos propios, que los Objetivos del Milenio han definido con claridad, y de esa forma responder a pautas de asignación geográfica y sectorial y a los métodos y enfoques característicos de la cooperación, de manera que garantice su eficacia como instrumento de desarrollo. (Sanahuja 2010).

La implementación de políticas de seguridad económica y militar en función de la atracción de capital externo, entran en detrimento de otras políticas de seguridad: social, alimentaria, humana, y una política exterior común en función del orden y la estabilidad política y económica de la región, pues hoy es posible afirmar que Colombia es un país más seguro, en gran medida, gracias a las acciones del Plan Colombia. Sin embargo, sigue teniendo tasas de pobreza, marginalidad y desigualdad realmente y similares a las de décadas anteriores, lo que lleva a preguntarse: ¿cuáles y para quiénes han sido los beneficios reales de ese proceso de securitización de la ayuda en Colombia? ¿De qué modo una profunda alineación con los intereses norteamericanos ha generado en Colombia un verdadero progreso y un avance significativo en el cumplimiento de sus compromisos internacionales, tales como la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio?

Esta securitización de las políticas públicas y planes nacionales debe dar paso a una transformación profunda en las visiones de desarrollo nacional, donde se conciba integralmente a todas las seguridades: seguridad de libertad de pensamiento y organización, seguridad ciudadana, de movilidad territorial de todos los grupos sociales, seguridad jurídica y nacional en condiciones de igualdad, y no limitar el uso de la seguridad sólo a la concepción realista y tradicional del térmi-

no, en la que la triada Ejército, jueces y sistema carcelario, constituyen los pilares del Estado en su noción de seguridad.

Referencias

- Ahumada, C. (2007). *La hegemonía de los Estados Unidos y el conflicto socio-político en la Región Andina*. Buenos Aires: Biblioteca virtual Clacso. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hoyos/07Beltran.pdf>.
- Buzan, B. & Ole, W. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press.
- Buzan B; Ole, W. & Laap, W. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder (CO): Lynne Rienner.
- Buzan, B. (1983). *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*. Raleigh (NC): University of North Carolina Press.
- PNUD. (2011). *Informe de Desarrollo Humano*. Disponible en <http://pnudcolombia.org/indh2011/>
- Sanahuja, J. (2010). *Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras los atentados del 11-S: Los objetivos del Milenio y la "securitización de la ayuda"*. Recuperado de http://ucm.academia.edu/Jos%C3%A9AntonioSanahuja/Papers/549566/Seguridad_desarrollo_y_lucha_contra_la_pobreza_tras_el_11-S_los_Objetivos_del_Milenio_y_la_securitizacion_de_la_ayuda
- (2007) ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En Manuela Mesa (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz* (71-101). Madrid: CEIPAZ.
- Sanahuja, J. & Alonso J. (2007). Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo. En Intermon Oxfam (comp), *La realidad de la ayuda, 2006-2007*. Madrid: Ediciones Octaedro.
- Tickner, A. (2008). Colombia y Estados Unidos: una relación especial. *Foreign Affairs en Español*, 8 (4), 65-72.
- (2007). Editorial. *Colombia internacional*, 65 (1), 8-10.
- (2005). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, 60 (1), 13-35.
- (2002). Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: Una relectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos. En Ardila, M.; Cardona, D.; & Tickner, A. (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (353-397). Bogotá: Fescol-Hanns Siedel Stiefung.

- Tickner, A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables en la política exterior de Estados Unidos en Colombia. *Colombia internacional*, 49, pp. 39-61
- Tokatlian, J. (1997). Condicionalidad y drogas: El caso colombiano. *Colombia internacional*, 37, 1-6.
- Walt, S. (1991). The renaissance of security studies. *International Studies Quarterly*, 35, 211-239.